



**PARECER nº 110/2025-PGE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** PGE 1466/2025

**Assunto:** Acordo de Cooperação.

**Origem:** Procuradoria-Geral do Estado (PGE)

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. PARCERIAS SEM REPASSE FINANCEIRO ENTRE O ESTADO E OUTROS ÓRGÃOS E/OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU ENTRE ESTES E ENTIDADES PRIVADAS, COM OU SEM FINS LUCRATIVOS. INTERESSE COMUM. MÚTUA COOPERAÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ORDENAMENTO JURÍDICO. ANÁLISE DA MINUTA DO ACORDO. ART. 184, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO FEDERAL Nº 11.531/2023 C/C ART. 187, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS.**

1. Aplicabilidade a acordos a serem celebrados entre o Estado e entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, nos quais não ocorrerá repasse de recursos financeiros.
2. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
3. Necessário encaminhamento à consultoria jurídica competente, para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, bem como em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo gestor.
4. Parecer Jurídico Referencial com validade condicionada à aprovação do Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 2º da Portaria GAB/PGE nº 40/21.

## **I - RELATÓRIO**

Trata-se de Parecer Jurídico Referencial elaborado com fundamento no artigo 85-A do Decreto no 1.485/2018 (Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado) e na Portaria GAB/PGE nº 040/21, que regulamenta a forma e as condições de emissão e aplicação de pareceres jurídicos referenciais.

O propósito deste parecer é delinear, de modo homogêneo, os requisitos a serem observados nas parcerias a serem celebradas entre o Estado e entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

comum, em que não ocorra a obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

É o resumo necessário.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

### **1. DOS REQUISITOS PARA EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL**

O parecer referencial é manifestação jurídica emitida sobre matérias recorrentes, dispensando-se a análise individualizada pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar aos termos da referida manifestação, mediante ateste expresso da área técnica. A utilização dos pareceres referenciais visa dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização da atuação dos órgãos envolvidos.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a emissão de pareceres referenciais encontra previsão no art. 85-A do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado<sup>1</sup>, regulamentado pela Portaria GAB/PGE 040/21.

Na hipótese dos autos, estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial, pois a análise de processos que visam a formalização de parcerias a serem celebradas entre o Estado e entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum, em que não ocorra a obrigação de repasse de recursos entre os partícipes, constitui matéria recorrente no âmbito da Administração Pública estadual, o que leva à confecção de grande volume de expedientes similares.

Além disso, a matéria versada é singela e restringe-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de dados e/ou documentos que instruem os autos.

A racionalização da atividade administrativa é um imperativo constitucional, extraível do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal que, emendado pela EC 19/1998, consagrou o princípio da eficiência, que, não obstante um tanto fluido, recebe os seguintes contornos de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

O princípio da eficiência tem partes com as 'normas de boa administração', indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. Deve sopesar relação de custo-benefício, buscar a otimização de recursos, em suma, tem por obrigação dotar de maior eficácia possível todas as ações do Estado<sup>2</sup>.

A confecção de pareceres referenciais com o objetivo de padronizar expedientes administrativos e dar maior celeridade à máquina pública é uma concretização do citado princípio constitucional e encontra previsão, por exemplo, na nova lei de licitações, que

<sup>1</sup> Decreto Estadual nº 1.485/2018, com redação dada pelo Decreto Estadual nº 541/2020.

<sup>2</sup> DAVID ARAÚJO, Luiz Alberto; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional São Paulo: Saraiva, 1998. p. 235. apud PIETRO, Maria. Tratado de Direito Administrativo - Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2019.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

prescreve o emprego de instrumentos padronizados (art. 19, inc. IV, da Lei nº 14.133/2021) e inclusive permite a dispensa de análise jurídica em situações nas quais o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem não o justifique, bem como quando da utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico (art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133/2021).

Importa destacar que a aplicabilidade do parecer fica circunscrita às situações que se amoldam ao seu escopo, devendo as hipóteses não abarcadas pelos seus termos ou aquelas que ensejem dúvida pontual por parte do gestor serem submetidas à consulta específica ao órgão jurídico.

Saliente-se, por fim, que a vigência do parecer referencial está condicionada a eventuais alterações da legislação utilizada como fundamento da manifestação.

## **2. DO OBJETO DE APLICAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL**

Este parecer referencial tem sua aplicação às parcerias sem repasse financeiro a serem celebradas entre o Estado e outros órgãos e/ou entidades da administração pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse em mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco.

Feitas as considerações, passo ao exame da matéria de fundo.

## **3. DOS PROCESSOS DE ACORDO DE COOPERAÇÃO**

As minutas de acordo de cooperação são submetidas à análise jurídica por força do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

E, não obstante acordos de cooperação técnica não sejam, a rigor, contratos, a eles se aplica a Lei Federal nº 14.133/2021, por expresse comando de seu art. 184.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

O “controle prévio” mencionado circunscreve-se unicamente aos aspectos legais e formais do procedimento. As questões atinentes à especificação do objeto, forma de execução, bem assim demais elementos técnico-administrativos, como dito acima, são de inteira responsabilidade dos órgãos específicos e de seus gestores, de acordo com seus respectivos âmbitos de competência.

Pois bem.

Acerca dos aspectos formais, a competência do Estado para celebrar acordos e seus aditamentos de um modo geral vem prevista no art. 8º, *caput*, IX, da Constituição Estadual:

Art. 8º Ao Estado cabe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, especialmente:

[...]

IX - celebrar e firmar contratos, convênios, acordos e ajustes;

[...]

Ainda, o art. 106, § 2º, IV, da Lei Complementar nº 741/2019, por sua vez, confere aos Secretários de Estado a competência para assinar “*contratos, convênios, acordos e demais atos congêneres de que o Estado participe*”, nos casos em que não exigida a assinatura do Governador:

Art. 106. São cargos de Secretário de Estado:

[...]

§ 2º Compete aos Secretários de Estado, além das atribuições previstas na Constituição do Estado:

[...]

IV - assinar contratos, convênios, acordos e demais atos congêneres de que o Estado participe, quando não for exigida a assinatura do Governador do Estado;

[...]

Essa competência também é atribuída pelo Anexo IV da Lei Complementar nº 741/2019 aos dirigentes de Autarquias e Fundações (Presidentes):

#### ANEXO IV

#### ATRIBUIÇÕES BÁSICAS DOS CARGOS EM COMISSÃO E DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL

Presidente - DGE - [...] 8. Assinar contratos, convênios, acordos e outros atos administrativos bilaterais ou multilaterais de que a entidade participe;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

Ante o exposto, conclui-se que, no âmbito das Secretarias de Estado e das Autarquias e Fundações, os Secretários de Estado e os Presidentes, respectivamente, são as autoridades competentes para firmarem os instrumentos ora propostos.

Superado esse ponto, inicio a análise dos requisitos legais para que sejam feitas a aplicação do Referencial à situação concreta.

#### **4. REQUISITOS LEGAIS PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO**

A expressão convênios administrativos *lato sensu* significa “*acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes*”<sup>3</sup>. No mesmo sentido entendem José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup> e Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>5</sup>, dentre outros.

Especificamente sobre o instrumento denominado Acordo de Cooperação Técnica, a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do Parecer nº 04/2016, da Câmara Permanente de Convênios – que promoveu a revisão de alguns pontos do Parecer nº 15/2013 diante da edição da Lei nº 13.019/2014 –, conceitua-o como “[...] *o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes*”<sup>6</sup>.

A grande marca distintiva entre os convênios e os acordos de cooperação é a **ausência de transferência de recursos financeiros**, de maneira que os últimos são, em verdade, convênios de natureza não financeira.

##### **a) Da possibilidade de celebração de parcerias com entidades privadas com fins lucrativos**

Conforme manifestação exarada no Parecer nº 153/CBMSC/ASSJUR/2023, da lavra do Procurador do Estado Dr. Eduardo Melo Cavalcanti Silva, no processo CBMSC 14962/2023, convênios e negócios jurídicos congêneres – nesta manifestação nominados, de forma genérica, apenas como parcerias – caracterizam-se, principalmente, pelo acordo de

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p.511.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 28.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.227.

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 30.ed. São Paulo: Atlas, 2017, p.431.

<sup>6</sup> Advocacia Geral da União (AGU). Procuradoria-Geral Federal. Câmara Permanente Convênios. **Parecer nº0004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal/arquivos/PARECERN000042016DEPCONSUCPCVPGFAGU.pdf>>. Acesso em 01 fev. 2024.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

vontades dos partícipes para a consecução de *finalidade comum*. Nesse sentido diferenciam-se dos contratos.

Notadamente com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014 – que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (dentre as quais não estão incluídas as entidades com fins lucrativos em geral) –, não raro há dúvidas sobre a possibilidade de entes públicos celebrarem parcerias com pessoas jurídicas de direito privado *com fins lucrativos*. O usual é que, com essas entidades, o poder público trave contratos, após a realização, via de regra, de licitação pública. A realização de convênios com entidades com fins lucrativos, envolvendo o repasse de recursos públicos, poderia ser entendida como burla às regras que impõem a realização de licitação e que regem os contratos administrativos.

Ademais, o art. 184-A da Lei Federal nº 13.019/2014 dispôs que somente poderiam ser celebrados convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º da mesma lei.

Ocorre que o citado artigo vem sendo interpretado como dispondo exclusivamente sobre convênios com repasse de recursos públicos. Marçal Justen Filho<sup>7</sup> disserta:

A conjugação dos arts. 184 e 184-A da Lei 13.019/2014 conduz à vedação de convênios entre a Administração e pessoas físicas ou com empresas dotadas de fins lucrativos.

A atuação cooperativa entre o Poder Público e a sociedade civil passaria a ser um monopólio das organizações sociais.

Assim, por exemplo, infringiria a ordem jurídica um convênio pelo qual uma empresa assumisse a obrigação de manter a conservação de áreas públicas ou aplicasse recursos próprios para atividades educacionais e similares. Essa solução é incompatível com a Constituição.

A CF/1988 consagrou uma ordem jurídica fundada na liberdade, na solidariedade e na função social da empresa. Esses postulados estão consagrados no art. 1º, no art. 3º, no art. 5º, e no art. 170.

Todos, pessoas físicas e jurídicas (independentemente da forma sob a qual se encontram constituídas), são autorizadas a exercer seus poderes e a destinar os seus esforços e bens para o atingimento de fins de interesse comum.

Portanto, é inconstitucional vedar a cooperação voluntária e desinteressada entre um indivíduo ou uma empresa e o Estado.

Proibir a atuação cooperativa entre o Estado e os setores produtivos da sociedade atinge as raias do impensável.

Não é compatível com a Constituição criar monopólio de cooperação entre o estado e as organizações da sociedade civil.

<sup>7</sup> Justen Filho, Marçal. comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

Ademais, no Parecer 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU<sup>8</sup> – a cujos fundamentos se remete –, firmou-se: “o acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes”.

**b) Da análise das formalidades legais**

Do exposto, infere-se que o Acordo de Cooperação é o instrumento apropriado para materializar o ajustamento entre partícipes para a realização de um objeto de interesse comum, mediante mútua colaboração, em que não haja repasse de recursos financeiros, devendo ser utilizado dentro dos limites para os quais foi concebido.

Quanto ao regramento jurídico aplicável, tem-se que, **aos convênios/acordos de cooperação devem ser aplicados, no que couber, às disposições da Lei Federal nº 14.133, de 2021**, conforme preceitua o art. 184:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

Por não se tratar de um contrato propriamente dito, bem como pelo fato de o art. 184 da Lei nº 14.133/2021 comandar sua aplicação apenas “*no que couber*”, **as exigências em relação às cláusulas obrigatórias dos contratos podem ser relativizadas**, muito embora elas devam ser observadas sempre que possível.

Nesse passo, o Parecer nº 15/2013, da Câmara Permanente de Convênios, da Advocacia-Geral da União<sup>9</sup>, afirma que a aplicação das disposições da Lei de Licitações e Contratos aos acordos e ajustes firmados pela Administração não deve ser integral, limitando-se às “*regras contratuais que forem compatíveis com a natureza jurídica dos acordos de cooperação, qual seja: convênio de natureza não financeira, é que lhe podem ser aplicáveis*”.

<sup>8</sup>Disponível em

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN000042016DEPCONSUCPCVPGFAGU.pdf>. Acesso em 13/02/2025.

<sup>9</sup> Advocacia Geral da União (AGU). Procuradoria-Geral Federal. Câmara Permanente Convênios. **Parecer nº 15/2013/CAMARAPERMANENTEDECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN152013CAMARA PERMANENTECONVENIOSDEPCONSUPGFAGU.pdf>>. Acesso em Acesso em 01 fev. 2024.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

Ainda, em âmbito infralegal, a União editou o Decreto Federal nº 11.531/2023 (cuja aplicação, a nível estadual, é autorizada pelo artigo 187, da Lei Federal nº 14.133/2021), que define acordo de cooperação técnica como o *“instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes”* (artigo 2º, XIII).

A regulamentação trazida pelo citado decreto demonstra que não há grandes complexidades em torno do instrumento. Vejamos o que discorrem os 24 e 25:

**Art. 24. Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar, a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais, os seguintes instrumentos de cooperação para execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco e em mútua colaboração:**

I - **acordo de cooperação técnica**, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem ajustados de comum acordo entre as partes; ou

II - **acordo de adesão**, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem previamente estabelecidos pelo órgão ou pela entidade da administração pública federal responsável por determinada política pública.

Parágrafo único. As despesas relacionadas à execução da parceria não configuram transferência de recursos entre as partes.

**Art. 25. Os acordos de cooperação técnica e os acordos de adesão poderão ser celebrados:**

I - entre órgãos e entidades da administração pública federal;

II - com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal;

III - com serviços sociais autônomos; e

IV - com consórcios públicos.

Assim, para que uma relação jurídica possa ser intermediada pelo Acordo de Cooperação, algumas condições são obrigatórias, quando aplicáveis:

**a) os partícipes devem ter em mira a obtenção de um resultado que seja de interesse comum;**

**b) o ajuste deve ter natureza cooperativa, devendo estar presente mútua colaboração**, que pode assumir várias formas, por exemplo, compartilhamento de informações em bancos de dados, intercâmbio de conhecimento mediante participação de servidores das instituições acordantes nas atividades uma da outra, realização de estudos e projeto de pesquisa etc.;

**c) a inexistência de repasse de recursos financeiros entre os partícipes, cada qual arcando com suas despesas.** Cabe pontuar que as despesas relacionadas à execução da parceria não configuram transferência de recursos entre as partes.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

Logo, cada um dos parceiros deverá responsabilizar-se pela realização das atividades a que se propôs com a utilização de recursos próprios, ou por meio de fornecimento de conhecimentos, técnicas ou utilização de bens de sua propriedade que estejam disponíveis.

Estabelecidos tais pressupostos, reitera-se que o art. 184, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece o regramento aplicável aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública.

Em análise do referido dispositivo, verifica-se que não foram reiteradas no art. 184 as exigências do §1º do art. 116, da Lei Federal nº 8.666/1993<sup>10</sup>. Não obstante, a necessidade de apresentação do plano de trabalho ainda permanece, pois densifica o **princípio do planejamento**, consubstanciado no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (sem destaques no original)

Assim, salvo melhor juízo, mesmo com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021, permanece no ordenamento jurídico a **necessidade da apresentação de um Plano de Trabalho**, como o estudo técnico preliminar e planejamento da avença.

Dito isto, o plano de trabalho é o documento que irá orientar a execução das ações do convênio/acordo de cooperação, contendo, no mínimo, a descrição detalhada do objeto, metas,

---

<sup>10</sup> Art. 116. [...]

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo**, as seguintes informações:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador. (grifos acrescidos).



fases, cronograma e outros aspectos técnicos e operacionais. Também auxiliará a prestação de contas do convênio, se for o caso<sup>11</sup>.

No caso dos Acordos de Cooperação, o plano de trabalho deverá conter apenas os **requisitos legais que não envolvam o repasse de recursos financeiros**, isto é, a **identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução e a previsão de início e fim da execução do objeto e das etapas ou fases programadas**.

Ou seja, como condição de legalidade para a celebração do acordo de cooperação, o plano de trabalho elaborado e assentido pelos entes participantes deve atender minimamente aos requisitos acima descritos e, em caso de ausência de algum, juntar a justificativa.

Ressalte-se, contudo, que **se trata documento técnico da avença e, por conta dessa condição, a análise de seu conteúdo compete exclusivamente aos setores técnicos dos órgãos envolvidos**.

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução de acordos de cooperação técnica a serem celebrados entre o Estado e entidades públicas de qualquer espécie, ou entre aquele e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum, nos quais não ocorram repasse de recursos financeiros entre os envolvidos.

Cabe frisar que, nas parcerias não abarcadas pelos termos do Parecer ou aquelas que ensejem dúvida pontual por parte do gestor, o respectivo processo administrativo deverá ser submetido à consulta específica ao órgão jurídico.

A aplicação deste Parecer Jurídico Referencial é mantida enquanto a legislação federal e estadual por ele utilizada não forem alteradas.

A utilização deste parecer está condicionada à utilização da minuta contratual em anexo (Anexo I) e à juntada dos seguintes documentos no processo:

- a) *Checklist* devidamente preenchido (Anexo II), assinado pelo servidor responsável pela conferência;
- b) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido de que a situação analisada se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer

<sup>11</sup> ANDRADE, Marina Sampaio de Paula Marns Goulart de; supervisão, Fabrício Missorino Lazaro; coordenação, Juliana Pereira da Silva ; colaboração, Bruno Cardoso Araújo ... [et al.]. **Manual de elaboração de projetos e execução de convênios**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional do Consumidor, 2015, p.49. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/Anexos/manual-de-convenios>. Acesso em: 26 jun 2022.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

Referencial, e que os autos foram instruídos com os documentos nele listados, tendo sido observadas as orientações jurídicas nele contidas (Anexo III);

- c) Cópia integral deste Parecer Jurídico Referencial, com o despacho de aprovação do Procurador-Geral do Estado (artigo 4º, parágrafo único, da Portaria GAB/PGE n. 40/2021).

Fica dispensada a análise individualizada pelos órgãos jurídicos consultivos, desde que a autoridade administrativa competente ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do referido parecer, a teor do que dispõe o artigo 4º, da Portaria GAB/PGE n. 40/21.

Havendo dúvida jurídica específica relacionada às hipóteses tratadas neste Parecer Referencial, manifestada pela autoridade competente, ou de matérias que não se enquadrem nos padrões de referência, o processo administrativo deverá ser submetido previamente às Consultorias Jurídicas seccionais ou setoriais, para análise do caso concreto.

**LEONARDO JENICHEN DE OLIVEIRA**  
Procurador do Estado



## Anexo I

### MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO

#### ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº **XXX**

Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Estado de Santa Catarina, por intermédio da **[SECRETARIA]**, e **[NOME DA ENTIDADE]**.

O Estado de Santa Catarina, por meio da **Secretaria de Estado XXXX**, doravante denominada **XXX**, inscrita sob o CNPJ nº 82.951.328/0001-58, com sede na Rua Antônio Luz, nº 111, Centro, município de Florianópolis/SC, representada neste ato pelo(o) Secretário(a) de Estado [nome do secretário(a)], inscrito sob o CPF nº [XXX.XXX.XXX-XX], e a/o **[ENTIDADE]**, inscrita no CNPJ sob o nº [XX.XXX.XXX/XXXX-XX] com sede [Endereço Completo], neste ato representada por [nome do(a) representante da instituição], inscrito sob o CPF nº [XXX.XXX.XXX-XX] firmam, com supedâneo na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Federal nº 11.531/2023 c/c art. 187, da Lei Federal nº 14.133/2021, o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**, mediante as seguintes cláusulas e condições:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Acordo de Cooperação tem como objeto **[DESCREVER O OBJETO DO ACORDO]**, conforme especificações estabelecidas no plano de trabalho em anexo.

#### CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DA **[SECRETARIA DE ESTADO]**:

São responsabilidades da **[SECRETARIA DE ESTADO]**:

- a) xxxxxx
- b) xxxxxxxx
- c) xxxxxxxx...

#### CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DA/DO **[ENTE PÚBLICO, EMPRESA, OSC]**:

São responsabilidades da/do **[ENTE PÚBLICO, EMPRESA, OSC]**:

- a) xxxxxx
- b) xxxxxxxx
- c) xxxxxxxx...

#### CLÁUSULA QUARTA – DO PLANO DE TRABALHO



As partes comprometem-se a seguir o plano de trabalho, integrante do presente Acordo de Cooperação, juntamente com toda a documentação técnica dele derivada, cujas informações são reconhecidas e aceitas por ambas as partes.

#### **CLÁUSULA QUINTA – DOS REPASSES FINANCEIROS**

Os partícipes não realizarão transferências voluntárias de recursos financeiros nem doações de bens para a execução deste Acordo de Cooperação. Todos os gastos indispensáveis ao cumprimento do objeto pactuado, como aqueles relacionados a pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e demais despesas que se mostrarem necessárias, serão custeados pelas respectivas dotações previstas nos orçamentos de cada participante.

#### **CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA**

O presente Acordo de Cooperação entrará em vigor a partir da sua assinatura pelos partícipes, pelo prazo de [XXX MESES/XXX ANOS], podendo ser prorrogado por termo aditivo, sendo sua eficácia condicionada à publicação do seu extrato no DOE/SC.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA – DAS ALTERAÇÕES**

De comum acordo entre os partícipes, poderão ser realizadas alterações no Acordo de Cooperação **vigente** através de termo aditivo, desde que conservado o seu objeto.

#### **CLÁUSULA OITAVA – DA RESCISÃO**

As partes poderão propor, a qualquer tempo, a rescisão do presente Acordo de Cooperação se ocorrer inadimplemento de qualquer uma de suas cláusulas e condições, pelas superveniências legais que tornem material, financeira e normalmente inexecutável, ou por mútuo consenso.

#### **CLÁUSULA NONA – DO ARMAZENAMENTO DE DADOS**

As partes:

- a) Declaram-se cientes dos direitos, obrigações e penalidades aplicáveis constantes na Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e obrigam-se a adotar todas as medidas para garantir, por si, bem como seu pessoal, colaboradores, empregados e/ou servidores e subcontratados, a adequação dos procedimentos e serviços que realizam tratamento de dados durante a execução deste Acordo de Cooperação;
- b) Se comprometem a manter sigilo e confidencialidade de todas as informações técnicas, pessoais, sensíveis, estratégicas, comerciais, entre outras, confidenciais ou não, que tiverem acesso, por qualquer meio, em decorrência da execução deste instrumento, em consonância com a Lei nº 13.709/2018, sendo vedado o repasse das informações a outras instituições, inclusive após o término desta parceria, salvo aquelas decorrentes de obrigações legais ou para viabilizar o cumprimento do Acordo de Cooperação, desde que informadas à outra parte;
- c) Entendem que não estão autorizadas a utilizar estas informações para propósitos particulares, bem como não têm a liberdade para repassar estas informações a terceiros.



### CLÁUSULA DÉCIMA – DA ANTICORRUPÇÃO

As partes, por seus agentes públicos ou por seus sócios, acionistas, administradores e colaboradores:

- a) declaram que têm conhecimento das normas previstas na legislação, entre as quais nas Leis nºs 8.429/1992 e 12.846/2013, seus regulamentos e eventuais outras aplicáveis;
- b) comprometem-se em não adotar práticas ou procedimentos que se enquadrem nas hipóteses previstas nas leis e regulamentos mencionados na alínea “a” desta Cláusula e se comprometem em exigir o mesmo pelos terceiros por elas contratados;
- c) comprometem-se em notificar à Controladoria-Geral do Estado qualquer irregularidade que tiverem conhecimento acerca da execução do contrato;
- d) declaram que têm ciência que a violação de qualquer das obrigações previstas na Instrução Normativa Conjunta CGE/SEA nº 01/2020 (DOESC nº 21.236, de 02.04.2020), além de outras, é causa para a rescisão unilateral do contrato, sem prejuízo da cobrança das perdas e danos, inclusive danos potenciais, causados à parte inocente e das multas pactuadas.

### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DOS CASOS OMISSOS

Os casos omissos, as dúvidas ou quaisquer divergências decorrentes da execução do presente instrumento serão dirimidas pelas partes, por meio de consultas, análise e mútuo entendimento.

### CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA PUBLICAÇÃO

A eficácia deste Acordo de Cooperação está condicionada à sua publicação no DOE/SC.

### CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DO FORO

Fica eleito o Foro da Comarca de [Cidade], para dirimir questões oriundas do presente Acordo de Cooperação.

[Cidade], XX de XXXXXXXXX de 20XX.

\_\_\_\_\_  
Nome / Cargo (por extenso)

Representante legal da/do

**[ENTE PÚBLICO, EMPRESA, OSC]**

\_\_\_\_\_  
[Nome do(a) Secretário(a)]

Secretário de Estado



**ANEXO II**  
**CHECKLIST - Acordo de Cooperação**

<b>Atos e documentos a serem verificados</b>	<b>S/N/NA</b> <small>12</small>	<b>Fls.</b>
<b>Requisitos genéricos</b>		
Consta nos autos o Plano de Trabalho?		
Foi utilizada a minuta padrão do parecer referencial?		
Consta informação de que a Parceria que se pretende firmar tem natureza cooperativa, estando presente a mútua colaboração?		
Consta informação de que a Parceria que se pretende celebrar tem como objetivo a obtenção de um resultado que seja de interesse comum?		
Consta informação de que da Parceria que se pretende celebrar não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes?		
A instrução observou os preceitos legais, contemplando a juntada de documentos, bem como as demais diligências cabíveis?		
Constam as certidões negativas, ou positivas com efeitos de negativa, do parceiro?		

Local, data da assinatura digital.

**Nome (\*)**

**Cargo (\*)**

**Matrícula nº (\*)**

(\*) Dados do servidor responsável pela conferência

<sup>12</sup> Leia-se: S = “sim”; N = “não”; NA = “não se aplica”.



## ANEXO II

### Termo de Conformidade

DECLARO, com base no *Checklist* de págs. XXXX (indicar páginas respectivas), para todos os fins de direito, que o Processo nº XXXX (indicar número do processo respectivo no SGP-e) encontra-se regularmente instruído com os documentos obrigatórios, achando-se a situação concreta e a instrução do processo em conformidade com a hipótese prevista no Parecer Jurídico Referencial nº XXXX/XXXX-PGE.

Local, data da assinatura eletrônica.

Nome (\*)

Cargo (\*)

Matrícula nº (\*)

(\*) Dados do chefe do setor responsável pelos procedimentos administrativos disciplinares no órgão/entidade



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **QJ97T04F**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**LEONARDO JENICHEN DE OLIVEIRA** (CPF: 137.XXX.377-XX) em 26/03/2025 às 17:06:36

Emitido por: "SGP-e", emitido em 17/01/2022 - 18:41:12 e válido até 17/01/2122 - 18:41:12.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UEdFXzY2MDRfMDAwMDE0NjZfMTQ3MI8yMDI1X1FKOTdUMDRG> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **PGE 00001466/2025** e o código **QJ97T04F** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## **DESPACHO**

**Referência:** PGE 1466/2025

**Assunto:** Parecer referencial. Acordo de Cooperação.

**Origem:** Procuradoria-Geral do Estado (PGE)

1. Manifesto concordância com o Parecer (fls. 2-17) de autoria do Procurador do Estado Dr. Leonardo Jenichen de Oliveira, assim ementado:

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. PARCERIAS SEM REPASSE FINANCEIRO ENTRE O ESTADO E OUTROS ÓRGÃOS E/OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU ENTRE ESTES E ENTIDADES PRIVADAS, COM OU SEM FINS LUCRATIVOS. INTERESSE COMUM. MÚTUA COOPERAÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ORDENAMENTO JURÍDICO. ANÁLISE DA MINUTA DO ACORDO. ART. 184, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO FEDERAL Nº 11.531/2023 C/C ART. 187, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS.**

1. Aplicabilidade a acordos a serem celebrados entre o Estado e entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, nos quais não ocorrerá repasse de recursos financeiros.
2. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
3. Necessário encaminhamento à consultoria jurídica competente, para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, bem como em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo gestor.
4. Parecer Jurídico Referencial com validade condicionada à aprovação do Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 2º da Portaria GAB/PGE nº 40/21.

2. À consideração superior, tendo em vista o disposto no art. 2º, §§1º e 2º, da Portaria GAB/PGE 040/21.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**GUSTAVO SCHMITZ CANTO**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **FN056QB1**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**GUSTAVO SCHMITZ CANTO** (CPF: 021.XXX.539-XX) em 26/03/2025 às 17:35:49

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UEdFXzY2MDRfMDAwMDE0NjZfMTQ3MI8yMDI1X0ZOMDU2UUix> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **PGE 00001466/2025** e o código **FN056QB1** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

**DESPACHO**

**Referência:** PGE 1466/2025

**Assunto:** Parecer Jurídico Referencial. Direito Administrativo. Acordo de Cooperação Técnica. Parcerias sem Repasse Financeiro entre o Estado e Outros Órgãos e/ou Entidades da Administração Pública ou entre Estes e Entidades Privadas, com ou sem fins lucrativos. Interesse comum. Mútua Cooperação. Interpretação Sistemática do Ordenamento Jurídico. Análise da Minuta do Acordo. Art. 184, da Lei Federal Nº 14.133/2021. Decreto Federal Nº 11.531/2023 c/c Art. 187, da Lei Federal Nº 14.133/2021. Atendimento aos Requisitos Legais.

**Origem:** Procuradoria-Geral do Estado (PGE)

1. De acordo com o **Parecer nº 110/2025-PGE (p. 2-17)**, da lavra do Dr. Leonardo Jenichen de Oliveira, referendado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, Dr. Gustavo Schmitz Canto.

**ANDRÉ EMILIANO UBA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer nº 110/2025-PGE(p. 2-17)**, acolhido pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, referendando-o como **Parecer Referencial nº 2/2025-PGE**.

2. Expeça-se ofício circular dando ciência deste parecer aos órgãos setoriais e seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos.

3. Encaminhe-se cópia do presente parecer à Gerência de Tecnologia da Informação e Governança Eletrônica (GETIN) da PGE, para fins de publicação na página eletrônica deste órgão (art. 2º da Portaria GAB/PGE 040/21). Após, arquivem-se.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI**

**Procurador-Geral do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **D0B8701U**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRÉ EMILIANO UBA** (CPF: 039.XXX.669-XX) em 26/03/2025 às 19:10:47

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI** (CPF: 888.XXX.859-XX) em 15/04/2025 às 19:40:07

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UEdFXzY2MDRfMDAwMDE0NjZfMTQ3MI8yMDI1X0QwQjg3TzFV> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **PGE 00001466/2025** e o código **D0B8701U** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.